

Н. В. Морозов

СОДЕРЖАНИЕ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН РФ И ЕГО МЕСТО В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ

Аннотация. Статья посвящена исследованию института обращения граждан Российской Федерации, положительных и проблемных аспектов этого института. Делается попытка проанализировать основные направления развития и совершенствования института обращения граждан, а также анализ места рассматриваемого института в конституционно-правовой доктрине.

В статье подробно обосновывается, что институт обращения граждан РФ является универсальным механизмом гарантированным в Конституции РФ, и действующим как в российском, так и в международном законодательстве, имеющим цель защищать или восстанавливать нарушенное право граждан РФ от неправомерных действий государственных органов и самого государства.

Институт обращения граждан РФ не исчерпывается только судебными, административными, прокурорскими и международными структурами и должностными лицами, а включает право граждан на обращения в органы нотариата, адвокатуры, средств массовой информации, органы местного самоуправления, общественную палату, общественные организации, профессиональные союзы.

Ключевые слова: юриспруденция, права, обращения, человек, гражданин, защита, конституционные, споры, конфликты, правовые.

Современное состояние российского общества обусловило повышенное внимание как ученых-юристов, так и работников правотворческих и правоприменительных структур к проблемам содержания, сущности, реализации института обращения граждан России в целях защиты своих нарушенных или оспариваемых прав. Ключевым и наиболее острым в области защиты прав граждан является вопрос о юридических гарантиях и механизмах такой защиты от противоправных действий государственных органов и должностных лиц. В системе юридических гарантий наиболее эффективным средством защиты прав граждан, считается защита в судебном порядке, т.е. право гражданина обращаться в судебные инстанции для обжалования вынесенных в отношении него решений или совершенных действий.

Еще в советское время подчеркивался тот факт, что «ни наука, ни техника, какими бы высокими темпами они не развивались и какими бы достижениями не удивляли, не характеризуют прогрессивного социального строя в такой степени, как реальное положение человека в нем»¹. Основываясь на данном тезисе, подчеркнем, что институт обращения граждан (как в судебные, так и вне судебные органы) является той правовой категорией, которая характеризует реальное юридическое закрепление гарантий прав граждан содержащихся в Конституции

РФ, а так же свидетельствует о степени эффективности их использования.

Конституция РФ содержит различные виды установлений, которые определяют право граждан на обращение. Такие установления в Конституции РФ регулируют разные виды обращений, которые по правовому характеру и юридической силе являются одновременно отраслевыми (к которым можно отнести: общее право граждан подавать заявления, обращения, жалобы, предложения; право на административное обжалование действий и решений; право на судебное обращение в случае нарушения прав и свобод и т.д.) и межотраслевыми (например: обращение в Европейский Суд по правам человека). Первый вид обращений – отраслевые, составляют содержание конституционного права как ведущей отрасли российского права, второй же вид обращений – межотраслевой является определяющим по отношению ко всем другим отраслям российского права.

В целом право на обращение относится к общепризнанным правам личности, неразрывно связанное с правом на эффективное восстановление нарушенных прав. В этой связи, верно замечает Самович Ю.В., что «суд как беспристрастный и объективный орган выступает наибольшим гарантом защиты прав человека. Именно поэтому международное право, как и национальное законодательство закрепляет в основных договорах, касающихся регламентации, обеспечения и защиты прав человека, положения оговаривающие само право

¹ Ануфриев Е.А. Социальная роль и активность личности. М. 1971 г. С. 3.

на судебную защиту или обеспечение доступа к правосудию»². Особо следует подчеркнуть, что отсутствие специальных норм о судебной защите или обращении в судебные или иные органы, не лишает граждан России возможности воспользоваться правом как на судебную защиту, так и правом на обращения в уполномоченные органы, поскольку основной характеристикой института обращения граждан является его универсальный характер и гарантированность, как российским законодательством, так и нормами международного права.

Подтверждением вышеназванного тезиса может служить Постановление Конституционного Суда РФ, которое отмечает, что право на обращение «является необходимой гарантией осуществления всех других прав и свобод, которые, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации), признание, соблюдение и защита которых, согласно статье 2 Конституции Российской Федерации, - обязанность государства»³.

Конституционные основы, регулирующие положение института обращения граждан, должны находить прямое выражение, а так же конкретизацию и постоянное развитие в нормах российского законодательства, «адекватно воплощать в судебной и иной правоприменительной практике их конституционно-правовой смысл»⁴.

Вопрос об универсальности института обращения граждан и его гарантированности в Конституции РФ, как в теории, так и на практике не вызывает серьезных споров, однако по вопросу содержания прав граждан на обращение в доктрине конституционного права является весьма дискуссионным. Остановимся на данном вопросе немного подробнее.

Отсутствие единства взглядов по вопросам обращения граждан, в первую очередь связано с существующим субъективным правом у человека. Так, в частности, Е.А. Крашенинников констатирует тот факт, что структурные элементы субъективного права граждан (по нашему мнению и на обращения) – это правомочие совершения

положительных действий и правомочия требования⁵ результатов таких действий.

Другой точкой зрения субъективного права гражданина на обращение может являться точка зрения Александрова Н.Г. и Пастобаевой Л.А. По их мнению к обозначенным полномочиям относится право: 1. на положительные активные действия (по нашему мнению такие действия могут быть и пассивные, например: предоставление установленной законодательством льготы) гражданина; 2. требования соответствующего поведения от обязанного лица (органа государственной власти, государства); 3. защита субъективного права в случае его нарушения (или угрозы нарушения)⁶.

К трем вышеназванным элементам субъективного права граждан на обращения, принято добавлять и четвертое – пользование определенным социальным благом. Как верно указывает Матузов Н.И. «в единстве своих четырех возможностей (элементов) субъективное право выступает как право-поведение, право-пользование, право-требование и право-притязание»⁷.

Таким образом, субъективное право граждан на обращение это общепринятые юридические возможности, гарантированные государством, для реализации права гражданина на пользование определенным благом, как материальным, так и не материальным.

Дискуссия относительно содержания института обращения граждан подогревается разногласиями ученых не только в отношении формальной стороны реализации данного права, но и по поводу соотношения реализации такого права и обеспечением его со стороны государства, возникновением права на обращение и моментом его реализации, вопросами процессуально правового регулирования и принадлежности данного права на обращения каждому индивиду (гражданину, лицу без гражданства, иностранному лицу и т.д.).

Остановимся лишь на том моменте, что институт обращения граждан в рамках российского законодательства – это все же обеспеченная государством возможность поведения «реализация, которой производна от властных полномочий»⁸. Однако Селиванова О.Ю. верно заключает, что субъективное право российских граждан на обращение в органы государственной власти и судебные органы, может существовать и без соответствующих

² Самович Ю.В. Право на обращение в Европейский Суд по правам человека 2-е изд., испр. и доп. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012. С. 129.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2002 г. №4-П // Российская газета. 2002. 2 марта.

⁴ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности / М.: Норма, 2009. С. 114.

⁵ См.: Крашенинников Е.А. Интересы и субъективное гражданское право // Правоведение. 2000. №3. С. 133.

⁶ См.: Александров Н.Г. Право и законность. М., 1961 г. с. 225; Пастобаева Л.А. О понятии субъективного права // Правоведение. 1984. №3. С. 48.

⁷ См.: Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов 1972 г. с. 80

⁸ Там же. С. 78.

действий управомоченной стороны (гражданина) как определенная возможность субъекта. Однако сущность и ценность института обращения граждан выражаются в том, что эта возможность реализуется в конкретных юридических действиях сторон, и с помощью определенных средств и способов управомоченный субъект (гражданин) удовлетворяет свои потребности⁹.

Обращаясь к вопросу реализации института обращения прав граждан необходимо напомнить, что согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁰ под обращением гражданина понимается направленные в государственные органы, органы местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложения, заявления или жалобы, а так же устные обращения гражданина в государственные органы, органы местного самоуправления.

Как видно из этой законодательной формулировки у российских граждан есть три формы обращений: предложения, заявления, жалобы. Причем только жалоба является той формой обращения, цель которой связана с восстановлением или защитой нарушенного права гражданина, а так же его свобод и законных интересов. Более того, жалобу возможно подавать и с целью защиты или восстановления не только своего нарушенного права, но и прав и законных интересов других лиц. Таким образом, жалоба выступает той формой воздействия в защите нарушенных прав, когда факт нарушения данных прав уже свершен (по мнению жалобщика). При заявлении же (по мнению заявителя) факт нарушения его прав еще не свершен, вот почему целью заявления является содействие со стороны органов государственной власти и должностных лиц в реализации конституционных прав и свобод его прав или других лиц.

Особенностью данных форм обращений является то, что они могут быть поданы как в письменной, так и устной формах, а так же в форме электронного документа. Однако здесь снова возникает вопрос: как будет дан ответ по существу обращения гражданина, если обращение заявлено в устной форме? Однако разрешения данной ситуации возможно, когда обращения произведено публично или в средствах массовой информации, что и предполагает возможность ответа в таком же виде.

⁹ См.: Селиванова О.Ю. Субъективное право: сущность, структура, ценность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001 г. с. 12.

¹⁰ Федеральный закон от 2 мая 1996 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета от 05 мая 2006 г. №95.

Вместе с тем в вышеуказанном федеральном законе четко оговаривается круг субъектов, которые могут рассматривать поступившие обращения, а именно: государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица. Как видно из этого списка исключены судебные органы.

Судебная защита прав, свобод и законных интересов является комплексным понятием современной доктрины защиты прав человека и гражданина. Ее значимость predetermined ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, закрепляющей за каждым право на судебную защиту. Следует согласиться с Крутиковым М.Ю. считающим, что конституционное право на судебную защиту является составным элементом блока личных (гражданских) прав и свобод индивида и вполне соответствует трактовке прав на судебную защиту, изложенной в статье 8 Всеобщей декларации прав человека¹¹.

Конституционно провозглашенная гарантия судебной защиты прав на обращение в судебные органы, свидетельствует о приоритете соответствующей внутригосударственной деятельности в рамках института обращений граждан. Такая деятельность должна находить адекватное выражение, конкретизацию и развитие в нормах как отраслевого законодательства, так и судебной и правоприменительной практики, исходя из чего и следует говорить об выделении такого вида обращений как судебное.

Таким образом, говоря о реализации института обращения граждан, категория «обращение граждан» в действующем российском законодательстве, по нашему мнению, используется в двух значениях:

1. Материальном смысле, это фактически восстановление нарушенного права, свободы или законных интересов или содействие в их реализации, а может быть и в предотвращении угрозы нарушения. Формы выражения здесь могут быть жалобы, заявления, предложения, ходатайства выражаемые как в устном так и в письменном виде;

2. В процессуальном смысле, это деятельность судебных органов по восстановлению нарушенного или оспариваемого права или законных интересов. Отличительной особенностью здесь будет, является иск, подаваемый лицом в судебные органы, которые выступают гарантом восстановления нарушенного права, когда имеются препятствия в осуществлении данного права гражданина и реализуется в установленных процессуальным законодательством формах.

¹¹ См.: Крутиков М.Ю. Право на судебную защиту в конституциях современных демократических государств: сравнительно-правовой аспект // Российский судья. 2006. №4. с. 36.

Однако вышеперечисленные значения реализации института обращений граждан еще недостаточно полно урегулированы российским законодательством. Необходимо более четко определить права и обязанности соответствующих органов, процедуры рассмотрения и исполнения обращений. Кроме того современное правовое положение личности в России усугубляется низкой правовой культурой как самих граждан так и должностных лиц «отсутствие реальной ответственности за несоблюдение правовых норм, известными пороками в деятельности правоохранительных органов»¹². Как верно в юридической литературе звучат мнения, что проблемы реализации института обращения граждан связывают с самими гражданами, которые «не привыкли отстаивать свои права, используя для этого правовые формы судебной защиты, обращение в государственные органы с жалобами. Однако такая ситуация вызвана отсутствием элементарных знаний о своих правах, возможностях и обязанностях, но и неверием в возможность защитить свои права законными способами. Для этого необходимо гарантировать авторитет права, правовых способов защиты личности»¹³.

Полностью разделяя изложенную позицию по проблемам реализации института обращения в России, обозначим возможные способы обращения граждан, а соответственно и форма защиты нарушенных прав.

Обращение в судебные инстанции, а соответственно судебная защита нарушенных прав, свобод и законных интересов является доминирующей в структуре обращений граждан России. Немного выше мы уже останавливались на данном виде обращений со стороны граждан, однако как верно указывает Банников Г.Н. обратиться за судебной защитой можно в двух аспектах. В субъективном плане это закрепленная и гарантированная юридическая возможность лица на свободный доступ к правосудию и справедливое судебное разбирательство в целях обеспечения личных, политических, экономических и культурных интересов. Право на обращение в судебные органы в объективном смысле выступает в качестве комплексного правового института, состоящего из объединенных общими принципами норм международного, конституционного и других отраслей права»¹⁴.

Однако, обращаясь за судебной защитой возможно получение отрицательного результата или не в полной мере удовлетворения стремления участника правоотношений.

В этом случае институт обращения граждан РФ после принятия 30 марта 1998 года Федерального закона №54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» получил новый импульс развития. С момента ратификации указанного закона у граждан России появилась возможность непосредственно обращаться в Страсбургский суд, если все законные механизмы, в том числе и судебные, были исчерпаны гражданином России и ни к какому положительному результату не привели.

Отметим, что ни сама Конвенция, ни предлагаемые ею процедуры не имеют цели подменить национальную систему законодательства. «Цель европейского механизма – предоставление индивиду международных гарантий в дополнение к праву на возмещение ущерба, ... реализуя нормы Конвенции любое лицо может подать в национальный судебный или иной орган иск или апелляцию, основанные непосредственно на ее нормах»¹⁵.

Именно признание за индивидом права на прямой доступ в общеевропейскую судебную инстанцию представляло собой тот порог, который еще десять лет назад не были готовы переступить около половины государств, способных это сделать, но считавших это политически нереальным¹⁶.

Граждане России имеют возможность обращаться и в квазисудебные международные органы, к которым относится Комитет по правам человека; Комитет по ликвидации расовой дискриминации; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин; Комитет против пыток; Комитет по правам ребенка; Комитет по защите прав всех трудящихся и членов их семей и иные квазисудебные органы. Указанные органы осуществляют наблюдение за выполнением государством своих обязательств по подписанным договорам. Возможность подачи индивидуального обращения в такие органы определяется самим государством в решении вопроса о предоставлении своим гражданам права на обращения.

Судебная и международная защита нарушенных прав является лишь одним из элементов возможностей граждан России обращаться за восстановлением своих

¹² Самович Ю.В. Право на обращение в Европейский Суд по правам человека 2-е изд., испр. и доп. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012. с. 5.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: Банников Г.Н. Проблемы реализации прав граждан на судебную защиту в Российской Федерации (общетеоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. с. 14.

¹⁵ Самович Ю.В. Право на обращение в Европейский Суд по правам человека 2-е изд., испр. и доп. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012. с. 58.

¹⁶ См.: Tacot-Guillarmod O. La nouvelle Cour européenne des droits de l'homme dans la perspective du jutional // Journée Suisse de droit international. 1998. Lausanne-Dorigny. 13 November 1998. P.6.

нарушенных прав. По нашему мнению роль судов в механизме обращения прав граждан не должна гипертрофироваться, тем самым, умаляя значимость иных государственных органов и должностных лиц.

К таким должностным лицам в России следует отнести Уполномоченного по правам человека. Согласно Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 г. №1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹⁷, данная должность утверждается в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Важен тот факт что учреждение данной должности связано с приоритетом защиты граждан от неправомерных и нецелесообразных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления. «Это и есть то, что можно назвать системой сдержек и противовесов в механизме функционирования государственного аппарата»¹⁸. В этой связи примечателен и тот факт, что Верховный Суд РФ отменил срок давности для обращения граждан к уполномоченному по правам человека. Таким образом, любой гражданин может защищать свои права вне зависимости, когда они были нарушены¹⁹.

Еще одним примером государственных органов рассматривающих обращения граждан и принимающих меры должного реагирования являются органы прокуратуры. Обладая весьма широким кругом полномочий по восстановлению нарушенных прав граждан, органы прокуратуры в России «избирательно» реализуют свои полномочия. Объясняется это перегруженностью в работе, признанием малозначительности охраняемого законом нарушенного права, применением формальных критериев для отказа в рассмотрении поступившего обращения. Однако, как верно подчеркивает Беляев В.П. «надзорная деятельность прокуратуры должна решать одну главную задачу – обеспечение законности и правопорядка в государстве»²⁰.

Граждане России имеют возможность также обращаться в целях защиты своих прав и законных интересов и в многочисленные органы исполнительной власти, к которым относятся министерства, службы и агентства.

Эффективность работы таких органов, а также оценка деятельности по рассмотрению обращений граждан во многом зависит от нормативного закрепления организационных правомочий и качества их выполнения.

В конце хотелось особо отметить, что институт обращения граждан РФ не исчерпывается только судебными, административными, прокурорскими и международными структурами и должностными лицами. Данный институт является более объемным и включает право граждан на обращения в органы нотариата, адвокатуры, средств массовой информации, органы местного самоуправления, общественную палату, общественные организации, профессиональные союзы, а так же такие обращения возможны между самими участниками правоотношений.

Резюмируя сказанное, следует особо подчеркнуть, что институт обращения граждан РФ является универсальным механизмом гарантированным в Конституции РФ, и действующим как в российском, так и в международном законодательстве, имеющим цель защищать или восстанавливать нарушенное право граждан РФ от неправомерных действий государственных органов и самого государства. Только от субъективного права гражданина на обращение зависит реализация возможности использовать права, гарантированные государством, определенные, как материальным, так и не материальным благом. Однако сущность и ценности института обращения граждан выражаются в том, что эта возможность реализуется в конкретных юридических действиях сторон, и с помощью определенных средств и способов управомоченный субъект, гражданин удовлетворяет свои потребности.

Полагаем, что говоря о реализации института обращения граждан, категория «обращение граждан» в действующем российском законодательстве может использоваться в двух значениях - в материальном и процессуальном смысле. Вместе с тем судебная защита нарушенных прав, свобод и законных интересов на сегодняшний день является в России доминирующей в структуре обращений граждан России, что объясняется особыми гарантиями и четкой правовой регламентацией деятельности судебных органов.

¹⁷ СЗ РФ. 1997. №9. Ст. 1011.

¹⁸ Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения / А.В. Малько, В.В. Субочев, А.М. Шериев. – М. Изд-во Норма. 2010. с. 139.

¹⁹ Там же.

²⁰ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005 г. с. 152.

Библиография

1. Ануфриев Е.А. Социальная роль и активность личности. М. 1971 г.
2. Александров Н.Г. Право и законность. М., 1961 г. с. 225; Пастобаева Л.А. О понятии субъективного права // Правоведение. 1984. №3
3. Банников Г.Н. Проблемы реализации прав граждан на судебную защиту в Российской Федерации (общетеоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.
4. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005 г.
5. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности / М.: Норма, 2009.
6. Крашенинников Е.А. Интересы и субъективное гражданское право // Правоведение. 2000. №3.
7. Карташкин В.А. Реформирование конвенционных органов по правам человека // Юрист-международник. 2007. №2.
8. Крутиков М.Ю. Право на судебную защиту в конституциях современных демократических государств: сравнительно-правовой аспект // Российский судья. 2006. №4.
9. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов 1972 г
10. Самович Ю.В. Право на обращение в Европейский Суд по правам человека 2-е изд., испр. и доп. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012.
11. Селиванова О.Ю. Субъективное право: сущность, структура, ценность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001 г.
12. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения / А.В.
13. Малько, В.В. Субочев, А.М. Шериев. – М. Изд-во Норма. 2010.
14. Tacot-Guillarmod O. La nouvelle Cour européenne des droits de l'homme dans la perspective du jutional // Journee Suisse de droit international. 1998. Lausanne-Dorigny. 13 November 1998. P.6

References (transliteration)

1. Anufriev E.A. Sotsial'naya rol' i aktivnost' lichnosti. M. 1971 g.
2. Aleksandrov N.G. Pravo i zakonnost'. M., 1961 g. s. 225; Pastobaeva L.A. O ponyatii sub'ektivnogo prava // Pravovedenie. 1984. №3
3. Bannikov G.N. Problemy realizatsii prav grazhdan na sudebnuyu zashchitu v Rossiyskoy Federatsii (obshcheteoreticheskiy aspekt): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2006.
4. Belyaev V.P. Kontrol' i nadzor v Rossiyskom gosudarstve. M., 2005 g.
5. Vitruk N.V. Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti / M.: Norma, 2009.
6. Krasheninnekov E.A. Interesy i sub'ektivnoe grazhdanskoe pravo // Pravovedenie. 2000. №3.
7. Kartashkin V.A. Reformirovanie konventsionnykh organov po pravam cheloveka // Yurist-mezhdunarodnik. 2007. №2.
8. Krutikov M.Yu. Pravo na sudebnuyu zashchitu v konstitutsiyakh sovremennykh demokraticeskikh gosudarstv: sravnitel'no-pravovoy aspekt // Rossiyskiy sud'ya. 2006. №4.
9. Matuzov N.I. Pravovaya sistema i lichnost'. Saratov 1972 g
10. Samovich Yu.V. Pravo na obrashchenie v Evropeyskiy Sud po pravam cheloveka 2-e izd., ispr. i dop. – M.: RIOR: INFRA-M, 2012.
11. Selivanova O.Yu. Sub'ektivnoe pravo: sushchnost', struktura, tsennost': avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. N. Novgorod, 2001 g.
12. Prava, svobody i zakonnye interesy: problemy yuridicheskogo obespecheniya / A.V.
13. Mal'ko, V.V. Subochev, A.M. Sheriev. – M. Izd-vo Norma. 2010.
14. Tacot-Guillarmod O. La nouvelle Cour européenne des droits de l'homme dans la perspective du jutional // Journee Suisse de droit international. 1998. Lausanne-Dorigny. 13 November 1998. P.6